

LGVE 2021 IV Nr. 7

Gericht/Verwaltung:	Kantonsgericht
Abteilung:	4. Abteilung
Rechtsgebiet:	Raumplanung
Entscheiddatum:	21.04.2021
Fallnummer:	7H 20 45
LGVE:	2021 IV Nr. 7
Rechtskraft:	Dieser Entscheid ist rechtskräftig.

Leitsatz

Differenzierung zwischen Genehmigungs- und Rechtsschutzverfahren im Zusammenhang mit der Genehmigung von Ortsplanungen durch den Regierungsrat (E. 3.1 und 5.1 ff.). Ausführungen zu den Berührungspunkten zwischen Entscheid/Anfechtungsobjekt und Rechtsschutzinteresse (E. 3.2 – 3.5). Ausführungen zur Umsetzung des Rückzonungsauftrags gemäss Art. 15 Abs. 2 RPG im Kanton Luzern (Rückzonungsstrategie; E. 6.2 – 7.2). Ein negativer Plangenehmigungsentscheid des Regierungsrats, der Zwischenentscheidcharakter aufweist, ist nur für den Planungsträger als Verfügungsadressat direkt anfechtbar. Private Grundeigentümer können den negativen Genehmigungsentscheid in der Regel nicht anfechten, weil sie davon nicht unmittelbar betroffen sind bzw. dadurch keinen nicht wieder gutzumachenden Nachteil erleiden. Mit der im konkreten Fall aufgeschobenen Genehmigung in Bezug auf potenzielle Rückzonungsflächen liegt keine verbindliche Planungsanordnung vor.

Gesetzesartikel: Art. 9 Abs. 1 RPG, Art. 15 Abs. 2 RPG, Art. 26 RPG; § 11 PBG, § 20 Abs. 1 PBG, § 20 Abs. 2 PBG, § 64 Abs. 1 PBG, § 64 Abs. 3 PBG, § 64 Abs. 4 PBG, § 207 Abs. 1 lit. a PBG; § 4 VRG, § 17 VRG, § 41 VRG, § 45 VRG, § 128 Abs. 1 VRG, § 128 Abs. 2 VRG, § 128 Abs. 3 lit. d und e VRG.

Heruntergeladen von «https://gerichte.lu.ch/recht_sprechung/lgve/Ajax?EnId=10880».

Die vorliegende Ausgabe des Entscheides ist typografisch aufbereitet. Die Aufbereitung findet automatisch statt und wird nicht überprüft, weshalb diese Fassung des Entscheides Fehler (insbesondere Auslassungen) aufweisen kann. Es wird keine Gewähr für eine vollständige und richtige Darstellung übernommen. Wer Gewähr für eine vollständige und richtige Darstellung benötigt, sei hiermit auf die amtliche Ausgabe des Entscheids (abrufbar unter der vorstehenden Internetadresse) verwiesen.

Entscheid

Sachverhalt (Zusammenfassung):

Am 27. August 2019 beschlossen die Stimmberechtigten der Gemeinde Escholzmatt-Marbach eine Gesamtrevision der Ortsplanung. Mit Entscheid vom 11. Februar 2020 genehmigte der Regierungsrat des Kantons Luzern (Vorinstanz) den Zonenplan und das Bau- und Zonenreglement (BZR) der Gemeinde Escholzmatt-Marbach (Beschwerdegegnerin), stellte jedoch die Genehmigung des Zonenplans betreffend einiger Grundstücke, die im Entscheid als Rückzonungsflächen aufgeführt waren, zurück. Von dieser «Zurückstellung» war auch das Grundstück Nr. z betroffen. Dessen Eigentümer liess dagegen Verwaltungsgerichtsbeschwerde erheben und beantragen, der Zonenplan der Gemeinde Escholzmatt-Marbach sei auch hinsichtlich seines Grundstücks zu genehmigen, und dieses sei entsprechend dem Beschluss der Gemeindeversammlung der vorgesehenen Bauzone zuzuweisen. Die Umweltverbände, die bei der Vorinstanz noch Verwaltungsbeschwerde erhoben hatten, und die Gemeinde selber, erhoben keine Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Das Kantonsgericht trat auf die Beschwerde des privaten Grundeigentümers nicht ein.

Aus den Erwägungen:

1. Verfahrensgegenstand ist der Genehmigungsentscheid des Regierungsrats vom 11. Februar 2020, womit dieser die Verwaltungsbeschwerde der Umweltverbände als erste Rechtsmittelinstanz behandelte sowie die Änderung des Zonenplans und des BZR der Gemeinde Escholzmatt-Marbach mit einer Ergänzung genehmigte und die Genehmigung für die Grundstücke, die in der Erwägung C.4.3 als Rückzonungsflächen aufgezählt werden, «zurückstellte».

Gemäss § 64 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes (PBG; SRL Nr. 735) übermittelt die Gemeinde dem Regierungsrat den Zonenplan und das BZR in der beschlossenen Fassung zur Genehmigung. Dieser entscheidet mit der Genehmigung über allfällige Verwaltungsbeschwerden. Der Entscheid des Regierungsrats kann mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Kantonsgericht angefochten werden, soweit der Regierungsrat über die Beschwerden befindet oder Anordnungen trifft, an deren Änderung oder Aufhebung ein schutzwürdiges Interesse besteht (§ 64 Abs. 3 PBG).

Der angefochtene Entscheid des Regierungsrats unterliegt somit grundsätzlich der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Kantonsgericht (§ 64 Abs. 1 und 3 PBG; § 148 lit. b des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege [VRG; SRL Nr. 40]; vgl. auch Art. 33 Abs. 2 und 3 des Bundesgesetzes über die Raumplanung [RPG; SR 700]).

2.

2.1. Die Vorinstanz beantragt Nichteintreten auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde, weil es für den Beschwerdeführer an einem anfechtbaren Beschwerdegegenstand (Anfechtungsobjekt) mangle.

2.2. Im angefochtenen Entscheid erinnert die Vorinstanz unter der Überschrift «Kompensatorische Auszonungen» auf die zurzeit laufende Erarbeitung der Rückzonungsstrategie durch die Beschwerdegegnerin und das Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement des Kantons Luzern (BUWD), mit der die überdimensionierten Bauzonen in der Gemeinde Escholzmatt-Marbach um rund 3 ha reduziert werden sollen. Diese Umsetzung sei Gegenstand einer separaten Ortsplanungsrevision. Ferner führt sie im Zusammenhang mit der Reduktion der überdimensionierten Bauzonen im Wesentlichen aus, das BUWD habe dies für zulässig und sinnvoll befunden, weil die vorliegende Ortsplanungsrevision bereits seit einigen Jahren in Erarbeitung sei. Allerdings müsse sichergestellt werden, dass die vorliegende Genehmigung die Durchführbarkeit der Rückzonungen nicht vereitle. Auch wenn sich die Frage der Planbeständigkeit nur für bundesrechtskonforme Zonenpläne stelle, wäre es unzweckmässig, wenn die potentiellen Rückzonungsflächen vorliegend als Bauzonen bestätigt und kurz darauf rückgezont werden sollen. Aus diesem Grund würden diejenigen Grundstücke, die in der Stellungnahme des BUWD vom 11. Dezember 2019 ganz oder teilweise als Rückzonungsflächen festgelegt worden seien, von der vorliegenden Genehmigung ausgenommen. Die Zonierung dieser Grundstücke, zu denen auch das Grundstück Nr. z des Beschwerdeführers gehört, werde zusammen mit der kommenden Ortsplanungsrevision zur Umsetzung der Rückzonungsstrategie beurteilt und genehmigt.

2.3. In seiner Vernehmlassung verweist das instruierende BUWD auf den an die Beschwerdegegnerin am 11. Dezember 2019 verschickten Rückzonungsbericht, worin das BUWD diejenigen Grundstücke bezeichnet habe, welche die Gemeinde aus seiner fachlichen Sicht rückzonen müsse. Weil das Grundstück des Beschwerdeführers darin als rot schraffierte Fläche markiert sei, bedeute dies, dass die Gemeinde bei der Umsetzung des Rückzonungsberichts im Ortsplanungsverfahren einen Spielraum haben werde und auch die aus Sicht des Beschwerdeführers gegen die Rückzonung sprechenden Gründe in die Beurteilung einbeziehen könne. Das zeitliche Zusammenfallen der Gesamtrevision der Ortsplanung und der kantonalen Beurteilung der Rückzonungspflicht habe bezüglich der als Rückzonungsflächen bezeichneten Grundstücke eine notwendige Koordination zwischen den beiden Verfahren erfordert. Deshalb habe der Regierungsrat die Genehmigung der Zonierung der betroffenen Grundstücke zurückgestellt. Er werde diese zusammen mit der Genehmigung der Umsetzung der Rückzonungsstrategie vornehmen. Aus der Bedeutung des Begriffs «Zurückstellung» und den Ausführungen im angefochtenen Entscheid ergebe sich, dass es sich bei der Zurückstellung noch nicht um einen Entscheid über die Genehmigung der Zonierung handle und deshalb vom Beschwerdeführer nicht angefochten werden könne. Das BUWD verstehe die Zurückstellung auch nicht als Anordnung im Sinn von § 64 Abs. 3 PBG, die anfechtbar wäre, wenn sie schutzwürdige Interessen tangiere. Materiell entspreche die Zurückstellung einer Sistierung nach § 41 VRG. Da es sich nicht um eine Nichtgenehmigung handle und die betroffenen Grundeigentümer davon weder formell noch materiell beschwert seien, habe man sie bewusst zum Verfahren nicht beigelegt. Sie würden ihre Verfahrensrechte im Ortsplanungsverfahren zur Umsetzung der Rückzonungsstrategie geltend machen können. Der Regierungsrat werde den Rückzonungsbericht nicht ohne Weiteres zur Grundlage für seinen

Genehmigungsentscheid erheben, sondern seinen Genehmigungsentscheid über die Zonierung des Grundstücks des Beschwerdeführers nach dem ordentlichen Ortsplanungsverfahren fällen.

Duplicando ergänzt das BUWD, dass die Genehmigung nicht definitiv verweigert, sondern lediglich aufgeschoben worden sei. Die Genehmigung sei nicht aus materiellrechtlichen Gründen zurückgestellt worden, sondern aus Gründen der Koordination und zur Verhinderung des Auflebens der Planbeständigkeit. Es liege somit hinsichtlich des Grundstücks des Beschwerdeführers kein Endentscheid vor. Die Gesamtrevision bezüglich der betroffenen Grundstücke werde mit einem Entscheid über die Genehmigung abgeschlossen, sobald Klarheit über die Rückzonungspflicht bestehe. Dies werde koordiniert mit der Genehmigung der Rückzonungen erfolgen, weshalb für die vorliegende Beschwerde kein Anfechtungsobjekt gegeben sei. Falls man den Entscheid als Zwischenentscheid im Sinn von § 41 VRG qualifizieren wolle, wogegen man sich nicht verschliesse, hätte der Beschwerdeführer einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil zu beweisen, wozu das geltend gemachte Interesse, nicht ein neues Ortsplanungsverfahren durchlaufen zu müssen, nicht ausreiche.

2.4. Dem hält der Beschwerdeführer entgegen, das BUWD sei zu Unrecht der Ansicht, es fehle für die Beschwerde an einem Anfechtungsobjekt. Weder die kommunale noch die kantonale Exekutive könne den Einzonungsbeschluss der Gemeindeversammlung ungeschehen machen. Der Regierungsrat hätte sich verbindlich über die Genehmigung der Einzonung aussprechen müssen. Indem er die fragliche Genehmigung zurückgestellt habe, sei er vom Zugeständnis des BUWD im Vorprüfungsbericht vom 30. April 2018 abgewichen, wonach die Beschwerdegegnerin weitere Rückzonungen auch erst in der nächsten Ortsplanungsrevision vornehmen könne. Inhaltlich habe der Regierungsrat dem Beschluss der Gemeindeversammlung vom 27. August 2019 die Genehmigung definitiv verweigert. Richtig gesehen liege kein Zwischenentscheid, sondern ein mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde anfechtbarer Endentscheid vor, indem der Regierungsrat nur bereit sei, einen neuen Entscheid der Gemeinde einem Genehmigungsverfahren zu unterziehen. Die Nichtgenehmigung könne nicht einem Sistierungsentscheid gleichgestellt werden, denn nach einer Sistierung werde das gleiche Verfahren fortgesetzt. Nach § 128 Abs. 3 lit. d VRG könnten jedoch namentlich auch Zwischenentscheide angefochten werden, mit denen ein Verfahren ausgesetzt werden soll, wie dies hier geschehe. Der Beschwerdeführer habe ein schutzwürdiges Interesse, nicht ein neues Ortsplanungsverfahren durchlaufen zu müssen, was als tatsächlicher Nachteil genüge für die selbstständige Anfechtbarkeit eines Zwischenentscheids.

Zudem beruft sich der Beschwerdeführer auf ein unrechtmässiges Verweigern eines anfechtbaren Entscheids bzw. eine formelle Rechtsverweigerung im Sinn von § 128 Abs. 4 VRG bzw. Art. 29 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) und Art. 6 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK; SR 0.101). Weil die Vorinstanz den Entscheid der Gemeindeversammlung zur Belassung des Grundstücks des Beschwerdeführers in der Bauzone nicht genehmigen wolle, verletze sie auch die Gemeindeautonomie. Zudem handle sie rechtsmissbräuchlich und verstosse gegen den Grundsatz von Treu und Glauben, wenn sie der Beschwerdegegnerin den Handlungsspielraum, den sie ihr

zunächst eingeräumt habe, wieder wegnehme.

In erster Linie aber moniert der Beschwerdeführer, die harte Haltung der kantonalen Instanzen in ihrer Rückzonungsstrategie lasse vermuten, dass den Gemeinden nur vordergründig eine Konkretisierung zugestanden werde. Den Gemeinden werde gar das Recht abgesprochen, Baubewilligungen auf jenen Grundstücken zu erteilen, die vom Kanton zur Rückzonung vorgesehen werden, selbst wenn darüber gar keine Planungszone zur Rückzonung erlassen worden sei. Dem Gemeindegouverän werde daher nichts anderes übrigbleiben, als die vom Kanton erzwungenen Rückzonungen durchzuwinken. Dem Gemeinderat bleibe daher gar kein Spielraum mehr beim Entscheid über die rückzuzonenden Flächen. Folglich müsse der Beschwerdeführer sich jetzt gegen eine Auszonung wehren, wenn er überhaupt Aussicht auf Erfolg haben wolle. Insofern bestreite er die Verhältnismässigkeit der Bezeichnung seines Grundstücks als Rückzonungsfläche.

3.

3.1. Die Behörde prüft von Amtes wegen, ob die formellen Prozessvoraussetzungen für einen Sachentscheid erfüllt sind (§ 107 Abs. 1 VRG). Fehlt eine Voraussetzung für den Sachentscheid, tritt die Behörde auf die Sache der betreffenden Partei nicht ein (§ 107 Abs. 3 VRG). Zu diesen Sachurteilsvoraussetzungen gehören namentlich das Vorliegen eines Anfechtungsobjekts und die Beschwerdelegitimation («Befugnis zur Rechtsvorkehr») gemäss § 107 Abs. 2 lit. d VRG.

Wie erwähnt ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig, soweit der Regierungsrat über die Beschwerden befindet oder Anordnungen trifft, an deren Änderung oder Aufhebung ein schutzwürdiges Interesse besteht (§ 64 Abs. 3 PBG). Zu Recht unbestritten ist, dass es sich bei der angefochtenen «Zurückstellung» mit Bezug auf den hier allein am Recht stehenden Beschwerdeführer nicht um einen Beschwerdeentscheid handelt. Die Gemeindeversammlung hat am 27. August 2019 die vorgesehene Zonierung des Grundstücks Nr. z angenommen, sodass der Beschwerdeführer keine Veranlassung hatte, Beschwerde beim Regierungsrat zu erheben. Erst der angefochtene «Entscheid» veranlasste ihn zur Erhebung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde, weshalb zu prüfen ist, ob damit für ihn Anordnungen getroffen wurden, an deren Anfechtung oder Aufhebung er nachträglich ein schutzwürdiges Interesse geltend machen kann (§§ 64 Abs. 3 letzter Teilsatz und 207 Abs. 2 lit. b PBG). Das Kantonsgericht amtet hier demnach als erste und einzige kantonale Rechtsmittelinstanz. Die vorinstanzlich noch als Beschwerdeführer aufgetretenen Umweltverbände zogen den Regierungsratsentscheid vom 11. Februar 2020 nicht ans Kantonsgericht weiter.

3.2. Gegenstand und Ausgangspunkt des Beschwerdeverfahrens bildet das Anfechtungsobjekt (Beschwerdeobjekt, Beschwerdegegenstand), d.h. jener hoheitliche Akt der Vorinstanz, der angefochten und der Beschwerdeinstanz zur Überprüfung vorgelegt wird (Kiener/Rütsche/Kuhn, Öffentliches Verfahrensrecht, 2. Aufl. 2015, N 1244). Die (nachträgliche) Verwaltungsrechtspflege knüpft traditionell an die Verfügung an (vgl. Art. 44 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren [VwVG; SR 172.021]; vgl. BGE 128 II 156 E. 3a; für das Luzerner Recht: § 128 und 148

lit. b VRG). In § 4 VRG finden sich die konstituierenden Elemente eines Entscheids verankert: Nach § 4 VRG liegt ein Entscheid (Verfügung, Rechtsmittelentscheid, verwaltungsgerichtliches Urteil) vor, wenn eine dem VRG unterstellte Behörde mit hoheitlicher Wirkung für den Einzelfall Rechte und Pflichten bestimmter Personen begründet, ändert oder aufhebt (lit. a), die rechtlichen Verhältnisse bestimmter Personen feststellt (lit. b) oder Begehren im Sinn von lit. a und b abweist, nicht darauf eintritt oder sie als erledigt erklärt (lit. c).

Nicht alle Handlungen, Äusserungen und Anordnungen von Verwaltungsbehörden, die dem Gesetzesvollzug dienen, sind auch Verfügungen. Werden durch eine Anordnung oder einen Beschluss einer Behörde keine individuellen Rechte oder Pflichten gestaltend oder feststellend geregelt bzw. werden keine Rechtsfolgen verbindlich festgelegt, mangelt es an einem wesentlichen Verfügungselement (LGVE 2011 II Nr. 1 E. 2b).

Entscheidend ist, dass über Rechte und Pflichten mit Rechtsverbindlichkeit entschieden wird, d.h. dass der Entscheid oder die Verfügung die Rechtsstellung des Einzelnen in irgendeiner Weise berührt und ihn verbindlich zu einem Tun, Dulden oder Unterlassen verpflichtet oder sonst wie seine Rechtsbeziehungen zum Staat verbindlich festlegt (BGE 138 I 6 E. 1.2, 136 I 323 E. 4.4, 135 II 22 E. 1.2). Kein zulässiges Anfechtungsobjekt stellt demgegenüber eine Verwaltungshandlung oder allgemeine Verwaltungspraxis ohne konkrete Rechtswirkungen dar (BGE 136 II 415 E. 1.1; BGer-Urteil 2C_330/2007 vom 27.7.2007 E. 1.2). Für die Beurteilung der Frage, ob eine beanstandete Handlung als anfechtbarer Hoheitsakt einzustufen ist, ist zu berücksichtigen, wieweit das betreffende Verhalten geeignet ist, Grundrechte oder andere Rechtsschutzbedürfnisse zu verletzen. Die Anfechtbarkeit muss von der materiellen Rechtslage und den damit verbundenen Bedürfnissen nach gerichtlicher Kontrolle her konzipiert werden. Das ergibt sich aus Art. 29a BV, wonach (gesetzliche Ausnahmen vorbehalten) jede Person bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde hat. Diese Rechtsweggarantie hat Auswirkungen auf die Auslegung von Art. 82 lit. a des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) bzw. Art. 5 VwVG oder § 4 VRG, indem das Vorliegen einer Rechtsstreitigkeit im Sinn von Art. 29a BV eine Verfügung indiziert, sofern der Rechtsschutz nicht auf andere Weise möglich oder aufgrund einer gesetzlichen Bestimmung ausgeschlossen ist (zum Ganzen: BGer-Urteil 2C_272/2012 vom 9.7.2012 E. 4.1-4.3, mit Hinweis auf BGE 128 I 167 E. 4.5).

(...)

3.3. Der Entscheid ist mithin auf Aussenwirkung angelegt. Er ist einerseits ein Instrument des materiellen Rechts, indem er verbindliche verwaltungsrechtliche Rechtsverhältnisse einseitig begründet und regelt, und andererseits eines des formellen Rechts, indem er das Anfechtungsobjekt des Verwaltungsjustizverfahrens darstellt (vgl. Wirthlin, Luzerner Verwaltungsrechtspflege, Bern 2011, N 5.2 und 5.7). Entscheidend sind somit die Auswirkungen einer behördlichen Anordnung auf die Interessen bestimmter Personen. Genügen kann nur eine Betroffenheit in schutzwürdigen Interessen. Welche Interessen als schutzwürdig gelten, ergibt sich primär aus dem positiven Recht oder – wenn dies nicht der Fall ist – die Rechtsprechung

bestimmt im Einzelfall, ob ein Interesse schutzwürdig ist (zum Ganzen: Kiener/Rütsche/Kuhn, a.a.O., N 359 f.). Massgebend ist somit ein materieller Verfügungs- bzw. Entscheidungsbegriff, d.h. nicht die formalen Kriterien (Bezeichnung, Form) geben den Ausschlag, sondern es kommt ausschliesslich auf den materiellen Gehalt, genauer auf die konstituierenden Merkmale der Verfügung an (BGE 132 V 74 E. 2; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, N 872). Zu beachten ist in dem Zusammenhang, dass ein Entscheid im eigentlichen Sinn selbst innerhalb seines Rechtsspruchs Gehalte aufweisen kann, denen kein Entscheidcharakter eignet. Diesbezüglich fehlt es insoweit an einem Anfechtungsobjekt (vgl. Wirthlin, a.a.O., N 5.8).

Ein taugliches Anfechtungsobjekt liegt hier mit andern Worten nur vor, wenn der angefochtene Entscheid, der rein formell als Anfechtungsobjekt in Frage kommt, mit Bezug auf den Beschwerdeführer eine konkrete Rechtsbeziehung begründete oder veränderte und mithin der «Zurückstellung der Genehmigung» gegenüber dem Beschwerdeführer auch aus materieller Sicht Entscheidcharakter zukommt.

3.4. Nach dem Gesagten gibt es somit über das Rechtsschutzinteresse Berührungspunkte zwischen dem Anfechtungsobjekt und der Beschwerdelegitimation: Das in Frage stehende staatliche Handeln muss überhaupt geeignet sein bei den Betroffenen ein hinreichendes Rechtsschutzinteresse auszulösen, um als anfechtbares Objekt gelten zu können. Die Vorinstanz macht mit ihren Ausführungen (...) denn auch sinngemäss geltend, dass dem Beschwerdeführer in der vorliegenden Konstellation kein schutzwürdiges Interesse zukomme und er demnach auch nicht als Partei des Verfahrens behandelt worden bzw. zu behandeln sei.

3.5. Laut § 17 VRG gilt als Partei, wer einen Entscheid anbegehrt oder durch einen Entscheid betroffen werden soll. Mit Letzterem ist wiederum die Betroffenheit in schutzwürdigen Interessen, mithin das Rechtsschutzinteresse angesprochen (vgl. § 129 Abs. 1 lit. b und c VRG; vgl. LGVE 2008 II Nr. 11; zum Ganzen: Kiener/Rütsche/Kuhn, a.a.O., N 566 ff.). Der Beschwerdeführer nahm am vorinstanzlichen Verfahren nicht teil und gilt insofern als unbeteiligter Dritter. Unbeteiligte Dritte sind nicht Adressaten einer zu erlassenden Verfügung und durch sie grundsätzlich nicht direkt betroffen (formell beschwert) und mithin auch nicht beschwerdelegitimiert (LGVE 2013 IV Nr. 4 E. 4b, mit Hinweisen).

Gemäss Art. 33 Abs. 3 lit. a RPG i.V.m. Art. 86 Abs. 2 und Art. 110 BGG gewährleistet das kantonale Recht gegen Verfügungen betreffend die Raumplanung die Legitimation mindestens im gleichen Umfang wie für die Beschwerde in öffentlichrechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht. Zudem sieht Art. 111 Abs. 1 und 3 BGG die Einheit des Verfahrens vor. Aus diesen Bestimmungen ergibt sich, dass die kantonalen Behörden die Rechtsmittelbefugnis mit Bezug auf die Nutzungsplanung nicht enger fassen dürfen, als dies für die Beschwerde an das Bundesgericht vorgesehen ist (vgl. BGE 137 I 296 E. 4.1, 136 II 281 E. 2.1). Demnach sind nach § 207 Abs. 1 lit. a PBG Personen zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde befugt, die an der Änderung oder Aufhebung des angefochtenen Entscheids in Sachen der Raumplanung ein schutzwürdiges Interesse haben. Ein solches schutzwürdiges Interesse

hat, wer in beachtenswerter, naher Beziehung zur Streitsache steht und daher an der Abweisung einer Rechtsvorkehr mehr als irgendjemand oder die Allgemeinheit interessiert ist oder wer in höherem Masse als jedermann besonders und unmittelbar berührt wird. Dies ist namentlich der Fall, wenn die tatsächliche oder rechtliche Situation eines Beschwerdeführers durch den Ausgang des Verfahrens beeinflusst werden kann (BGE 137 II 30 E. 2.2.2, 133 II 353 E. 3, 125 II 10 E. 3a). Massgebend ist stets, ob eine Rüge die Gutheissung der Beschwerdeanträge zur Folge haben und die Beschwerde führende Partei dadurch einen (rechtlichen oder faktischen) Vorteil erlangen kann, d.h. ein aktuelles und praktisches Interesse an der Beschwerdeführung hat (statt vieler: Urteil des Kantonsgerichts Luzern 7H 14 303 vom 8.9.2015 E. 1.2). Diesem Erfordernis kommt dann eine ganz besondere Bedeutung zu, wenn wie hier nicht der Verfügungsadressat im materiellen Sinn, sondern ein Dritter den «Entscheid» anfecht (BGE 131 V 362 E. 2.1, mit Hinweis auf 130 V 563 E. 3.3). Ein nur mittelbares oder ausschliesslich allgemeines öffentliches Interesse begründet keine Beschwerdebefugnis, wenn die prozessführende Partei aus der Rechtsvorkehr nichts zu ihren Gunsten ableiten kann (statt vieler: BGer-Urteil 1P.348/2005 vom 24.10.2005 E. 2).

Liegt diese besondere Beziehungsnähe vor, braucht das Anfechtungsinteresse nicht mit dem Interesse übereinzustimmen, das durch die vom Beschwerdeführer als verletzt bezeichneten Normen geschützt wird. Er kann daher die Überprüfung im Licht all jener Rechtssätze verlangen, die sich rechtlich oder tatsächlich in dem Sinn auf seine Stellung auswirken, dass ihm im Fall des Obsiegens ein praktischer Nutzen entsteht (statt vieler: Urteil des Kantonsgerichts Luzern 7H 14 303 vom 8.9.2015 E. 1.2). Nicht zulässig ist hingegen das Vorbringen von Beschwerdegründen, mit denen einzig ein allgemeines öffentliches Interesse an der richtigen Anwendung des Rechts verfolgt wird, ohne dass dem Beschwerdeführer im Fall des Obsiegens ein Vorteil entsteht (BGE 137 II 30 E. 2.2.3).

4.

4.1. Unabhängig davon, ob die beanstandete «Zurückstellung der Genehmigung» als Entscheid im Sinn von § 4 Abs. 1 VRG qualifiziert wird, ist sodann festzuhalten, dass gestützt auf § 128 Abs. 1 VRG die Verwaltungsgerichtsbeschwerde grundsätzlich nur zulässig ist gegen Endentscheide. Der Beschwerdeführer vertritt denn wie erwähnt auch die Ansicht, bei der angefochtenen Anordnung handle es sich um einen Endentscheid, weil die Vorinstanz dem Beschluss der Gemeindeversammlung vom 27. August 2019 u.a. hinsichtlich der zonenplanerischen Behandlung seines Grundstücks inhaltlich die Genehmigung abschliessend verweigert habe und nur bereit sei, einen neuen Entscheid der Gemeinde einem Genehmigungsverfahren zu unterziehen. Nach Ansicht der Vorinstanz handelt es sich bei der fraglichen «Zurückstellung» – wenn denn gegenüber dem Beschwerdeführer überhaupt von einem Entscheid im Sinn von § 4 Abs. 1 VRG auszugehen wäre – lediglich um einen nicht selbstständig anfechtbaren Zwischenentscheid.

4.2. Als Entscheide gelten auch Teilentscheide, Zwischenentscheide, Ergänzungen und Erläuterungen sowie Vollstreckungsverfügungen (§ 4 Abs. 2 VRG). Mit einem Endentscheid beendet die Behörde ein Verfahren in der Hauptsache (statt vieler: Kayser/Papadopulos/Altmann, in: Komm. zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [Hrsg. Auer/Müller/Schindler], 2. Aufl. 2019, Art. 45 VwVG N 7; Uhlmann/Wälle-Bär, in: Praxiskomm. Verwaltungsverfahrensgesetz [Hrsg. Waldmann/Weissenberger], 2. Aufl. 2016, Art. 44 VwVG N 18 u.a. mit Hinweis auf BGer-Urteil 2C_450/2012 vom 27.3.2013 E. 1.3.1; BGer-Urteil 1C_529/2019 vom 18.12.2019 E. 2.2). Zwischenentscheide sind demgegenüber Verfügungen, die ein Verfahren nicht abschliessen, sondern es im Rahmen der Verfahrensinstruktion zu einem Endentscheid hinführen. Sie sind in der Regel prozessualer, verfahrensleitender Natur (Wirthlin, a.a.O., N 16.4). Typische Zwischenentscheide sind u.a. die Verweigerung der Akteneinsicht (lit. g), die Pflicht zur Edition von Urkunden (lit. f) und namentlich vorsorgliche Verfügungen im Sinn von § 45 VRG sowie Entscheide über das Aussetzen, Trennen oder Vereinigen von Verfahren im Sinn der §§ 41 – 43 VRG (lit. d, vgl. § 128 Abs. 3 VRG).

4.3. Im Normalfall ist die jeweilige Verfahrenspartei zur Anfechtung eines Zwischenentscheids legitimiert. Am Hauptverfahren nicht beteiligte Dritte sind zur Anfechtung nur befugt, wenn sie durch den Zwischenentscheid direkt betroffen sind (vgl. LGVE 2013 IV Nr. 4 E. 4a, mit Hinweisen). Ohnehin ist ein Zwischenentscheid nur selbstständig anfechtbar, wenn er für eine Partei einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirkt (§ 128 Abs. 2 VRG). Dieser Vorbehalt des nicht wieder gutzumachenden Nachteils gilt auch für alle in § 128 Abs. 3 VRG genannten Zwischenentscheide (LGVE 2013 IV Nr. 4 E. 5a/bb mit Hinweisen; Wirthlin, a.a.O., N 16.4; zur konkreten Rechtslage bei Rechtsverweigerungs-/Rechtsverzögerungsbeschwerden gemäss § 128 Abs. 4 VRG vgl. E. 9.2 nachstehend). Auch Rückweisungsentscheide sind nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung den Zwischenentscheiden zuzuordnen (vgl. E. 5.4 nachstehend). Die eingeschränkte Anfechtbarkeit von Zwischenentscheiden gründet in der Prozessökonomie. Gerichte sollen sich prinzipiell nur einmal mit einem Prozess befassen müssen, und zwar erst dann, wenn feststeht, dass die beschwerdeführende Partei einen endgültigen Nachteil erlitten hat (vgl. BGE 106 Ia 235 E. 3d; LGVE 2021 IV Nr. 1 E. 1.3.1). Weil die Verfahrenseinstellung grundsätzlich dem Beschleunigungsgebot gemäss Art. 29 Abs. 1 BV widerspricht und die Ausnahme bleiben soll, erfordert sie einen Sistierungsgrund bzw. triftige Gründe, wobei die zuständige Behörde beim Entscheid über die Einstellung/Aussetzung über ein erhebliches Ermessen verfügt, das sie im Einzelfall sachgerecht und pflichtgemäss auszuüben hat (Bertschi/Plüss, in: Komm. zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [Hrsg. Griffel], 3. Aufl. 2014, §§ 4-31 VRG N 38 ff., a.z.F.). Hierfür hat sie die betroffenen Interessen mit zu berücksichtigen und darf sie den Verlauf und die Prozessaussichten in anderen Verfahren, die für den von ihr zu treffenden Aussetzungsentscheid von Bedeutung sind, abschätzen und in ihre Abwägungen mit einbeziehen.

4.4. Aus den vorangegangenen Ausführungen erhellt, dass ein Eintreten auf die Beschwerde so oder anders nur zulässig ist, wenn der Beschwerdeführer mit der vorinstanzlichen «Zurückstellung der Genehmigung» besonders betroffen ist und ein schutzwürdiges aktuelles Interesse an einer materiellen Überprüfung dieses «Entscheids» glaubhaft machen kann bzw. ihm ohne materielle Beurteilung im jetzigen Verfahrensstadium ein nicht wieder gutzumachender Nachteil im Sinn von § 128 Abs. 2 VRG entstehen würde. Ob der Beschwerdeführer ein solches Rechtsschutzinteresse an einer sofortigen Genehmigung hat und er mithin Parteistellung beanspruchen kann, ist im Folgenden anhand der materiellen planungsrechtlichen Grundlagen zu beurteilen.

5.

5.1. Die Gemeinden sind verpflichtet, Zonenpläne und Bau- und Zonenreglemente (Bau- und Zonenordnung) zu erlassen. Die Pläne und Vorschriften dürfen nicht weniger streng sein als die Minimalvorschriften des PBG. Vorbehalten bleiben gesetzlich vorgesehene Ausnahmemöglichkeiten (§ 34 PBG). Zonenpläne, Bau- und Zonenreglemente bedürfen zu ihrer Verbindlichkeit der Genehmigung des Regierungsrats (§ 20 Abs. 1 PBG). Bei der Genehmigung sind die Pläne und Vorschriften auf ihre Recht- und Zweckmässigkeit und auf ihre Übereinstimmung mit den Richtplänen (Richtplankonformität) zu überprüfen (§ 20 Abs. 2 PBG). Änderungen im Hinblick auf die Zweckmässigkeit dürfen im Genehmigungsentscheid nur aus wichtigen Gründen vorgenommen werden. Die Betroffenen und die Gemeinde sind vorher anzuhören (§ 20 Abs. 3 PBG).

Der Entscheid des Regierungsrats kann wie erwähnt mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Kantonsgericht angefochten werden, soweit der Regierungsrat über die Beschwerden befindet oder Anordnungen trifft, an deren Änderung oder Aufhebung ein schutzwürdiges Interesse besteht (§ 64 Abs. 3 PBG). Der Zonenplan und das Bau- und Zonenreglement treten mit der Genehmigung durch den Regierungsrat in Kraft, soweit sie nicht mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde angefochten werden (§ 64 Abs. 4 PBG). Die Genehmigung ist insofern der finale konstitutiv wirkende Abschluss des Ortsplanungsverfahrens im Sinn von §§ 61 ff. PBG.

Dem Regierungsrat kommt demnach eine doppelte Funktion zu: Einerseits muss er die ihm von der Gemeinde unterbreitete Ortsplanung – unabhängig von allfälligen Beschwerden – von Amts wegen integral prüfen. Andererseits behandelt er gegebenenfalls bezogen auf einzelne Fragen erhobene Verwaltungsbeschwerden. Im Rahmen der ersten Funktion nimmt er keine Rechtsmittelaufgabe wahr, deshalb liegt auch kein erstinstanzlicher Rechtsmittelentscheid vor. In der zweiten Funktion entscheidet er hingegen als Rechtsmittelbehörde.

5.2. Die Genehmigung der Nutzungspläne ist ein Instrument der Aufsicht des Kantons über die Nutzungsplanung, insbesondere wenn die Gemeinden die Pläne erlassen. Die Gewährung von Planungsautonomie und das Erfordernis einer kohärenten Raumplanung machen die Genehmigung zum unerlässlichen Bestandteil der Nutzungsplanung. Sie ist mehr als blosser Kontrolle; die Genehmigung ist selbst

ein Akt der Nutzungsplanung und als solcher ein Mittel der Koordination. Darauf weisen auch (oder schon) der konstitutive Charakter des Genehmigungsbeschlusses und die Möglichkeit der Genehmigungsbehörde hin, im Genehmigungsentscheid für die Grundeigentümer verbindliche Bedingungen und Auflagen vorzusehen (Hänni, in: Praxiskomm. RPG: Nutzungsplanung [Hrsg. Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen], Zürich 2016, Art. 26 RPG N 5; auch: Marti, in: Praxiskomm. RPG: Baubewilligung Rechtsschutz und Verfahren [Hrsg. Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen], Zürich 2020, Art. 25a RPG N 59; Waldmann/Hänni, Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 26 RPG N 2). Von der abstrakten Normenkontrolle unterscheidet sich die Genehmigung von Nutzungsplänen dadurch, dass sie nicht in einem streitigen, justizmässigen Verfahren vorgenommen wird und dass die Prüfung sich durchwegs auf den gesamten Akt bezieht (Hänni, a.a.O., Art. 26 RPG N 29). Die Genehmigungsbehörde muss prüfen, ob in der Umsetzung von Nutzungsplänen die raumplanerischen Grundsätze und die für die konkrete Ortsplanung massgebenden öffentlichen Interessen aller Voraussicht nach gewahrt werden. Ihre Prüfungsbefugnis umfasst die Übereinstimmung des kommunalen Rechts mit dem Bundesrecht, aber auch die Rechtmässigkeit der Pläne und Normen im Hinblick auf das kantonale Recht (§ 20 PBG; Art. 26 Abs. 2 RPG). Dabei muss sie auch prüfen, ob die Gemeinden den – im Vergleich zum Richtplan strengeren – Rückzonungsauftrag von Art. 15 Abs. 2 RPG, wonach überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren sind, erfüllen (vgl. Bühlmann, Rechtsgutachten zur Rückzonungsstrategie des Kantons Luzern vom 23.8.2020, S. 8 f., abrufbar über: <https://baurecht.lu.ch/Rueckzonung>). Hat sie Grund zur Annahme, dass diese Erfordernisse nicht zweifelsfrei erfüllt werden könnten, so darf sie die Genehmigung verweigern (Hänni, a.a.O., Art. 26 RPG N 29).

5.3. Erfolgt die Genehmigung im vertikalen Verhältnis als Ausdruck der Aufsichtsgewalt an ein anderes Gemeinwesen, stellt der Genehmigungsentscheid für dieses Gemeinwesen selbst eine Verfügung dar (BEZ 2017 Nr. 8 E. 2.4.2). Gegen eine gänzliche oder teilweise Nichtgenehmigung können sich daher Gemeinden grundsätzlich mit einer Autonomiebeschwerde zur Wehr setzen (Urteil des Kantonsgerichts Luzern 7H 17 233 vom 25.6.2018 E. 4; Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 26 RPG N 16). Für die vom Plan virtuell betroffenen Privaten besteht demgegenüber grundsätzlich keine Möglichkeit der direkten Anfechtung, weil die Genehmigung lediglich ein nicht selbstständig anfechtbarer Teil des Planerlassverfahrens darstellt (Müller, in: Komm. zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kt. Bern [Hrsg. Herzog/Daum], 2. Aufl. 2020, Art. 49 VRPG N 66; vgl. E. 5.4 nachstehend).

Der Begriff der Genehmigung umfasst die Erklärung der Zustimmung gegenüber der unterbreiteten Vorlage. Die Verweigerung der Zustimmung bedeutet, formal, die Ablehnung der ganzen Vorlage. Die Genehmigung eines Nutzungsplans beinhaltet, implizit oder ausdrücklich, auch die Aufhebung der alten Ordnung, die durch die genehmigte ersetzt wird. Mit einer Genehmigung von Nutzungsplänen können Vorbehalte und Auflagen verbunden werden wie auch mit einer Nichtgenehmigung und der Rückweisung besondere Erwägungen an die planerlassende Behörde im Hinblick auf eine Überarbeitung der Pläne (zum Ganzen: Hänni, a.a.O., Art. 26 RPG N 24). Teilgenehmigungen mit der Wirkung, dass die genehmigten Teile vorweg in Kraft treten, können den Anliegen einer umfassenden, gesamtheitlichen Raumplanung wi-

dersprechen. Sie sind deshalb nur zulässig, wenn zwischen genehmigten und nicht genehmigten Anordnungen keinerlei Zusammenhang besteht. Eine teilweise Nichtgenehmigung von nutzungsplanerischen Festlegungen hat zur Folge, dass die genehmigten Teile in Kraft treten, für die nicht genehmigten aber nicht ohne Weiteres die alte Nutzungsordnung weiter gilt. Die Nichtgenehmigung von Anordnungen für Teilgebiete bedeutet eine Rückweisung im nicht genehmigten Umfang an die Behörden zur Änderung des Plans im Sinn der Erwägungen (Hänni, a.a.O., Art. 26 RPG N 47). Eine verbindliche Planungsanordnung liegt in diesem Fall nicht vor.

5.4. Ein Rückweisungsentscheid der Genehmigungsbehörde kann als Zwischenentscheid dann wegen nicht wieder gutzumachender Nachteile durch die Gemeinde als Planungsträgerin angefochten werden, wenn die Gemeinde den Nutzungsplan dem Entscheid entsprechend, aber entgegen ihrer Rechtsauffassung, ändern und anschliessend anfechten müsste; dieses Vorgehen kann ihr nicht zugemutet werden (Hänni, a.a.O., Art. 26 RPG N 50). Ein derartiger Rückweisungsentscheid kann darüber hinaus auch von einem Grundeigentümer angefochten werden, wenn er die vom Grundeigentümer beanspruchte Nutzung ausschliesst (Hänni, a.a.O., Art. 26 RPG N 50). Ansonsten fehlt es Privaten dagegen in aller Regel am schutzwürdigen Interesse bzw. am Erfordernis des nicht wieder gutzumachenden Nachteils (Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 26 RPG N 16). Denn nicht der negative Genehmigungsentscheid, sondern die Pläne und Vorschriften der Bau- und Zonenordnung sind grundeigentümerverschrieben. Von einem negativen Genehmigungsentscheid ist der Grundeigentümer somit zumindest nicht unmittelbar betroffen, was indes Voraussetzung für die Beschwerdelegitimation bildet (vgl. BEZ 2017 Nr. 8 E. 2.4.3).

Scheitert die Planänderung also im Genehmigungsverfahren, hängen die Anfechtungsmöglichkeiten von Privaten davon ab, ob es sich bei einer – teilweisen – Nichtgenehmigung um eine verfahrensabschliessende Verfügung handelt, die keiner Nachfolgeregelung zugänglich ist. Falls eine (teilweise) Nichtgenehmigung einer zwingenden Nachfolgeregelung mit Planungsspielraum bedarf, handelt es sich um einen nicht anfechtbaren Zwischenentscheid, bei welchem die kommunale Planungsträgerin für die nicht genehmigungsfähigen Bestandteile der Planung zuerst eine Nachfolgeregelung zu treffen hat, die erneut zur Genehmigung einzureichen ist (zum Ganzen: Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, Zürcher Planungs- und Baurecht, Bd. 1, 6. Aufl. 2019, S. 196 f. und 557, mit Hinweis auf BEZ 2017 Nr. 8; vgl. auch Urteile des Verwaltungsgerichts Zürich VB.2015.00619 vom 13.7.2016 E. 3, mit Hinweis auf BGE 133 II 409 sowie VB.2015.00151 vom 4.2.2016 E. 1.2). Auch nach allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätzen schliessen Rückweisungen das Verfahren nicht ab und sind praxisgemäss den Zwischenentscheiden zuzuordnen. Nur wenn der unteren Instanz kein Entscheidungsspielraum mehr verbleibt und die Rückweisung nur noch der Umsetzung des oberinstanzlich Angeordneten dient, liegt ein Endentscheid vor (vgl. BGE 140 V 321 E. 3.2, 134 III 124 E. 1.3). Dies ist etwa dann nicht der Fall, wenn die untere Instanz ihr Ermessen ausüben kann oder ergänzende Sachverhaltsabklärungen vorzunehmen hat, wobei daran nichts ändert, wenn die rückweisende Instanz bestimmte Fragen verbindlich beantwortet hat (Bertschi, in: Komm. zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich VRG [Hrsg. Griffel], 3. Aufl. 2014, § 19a VRG N 64 f.).

6.

6.1. Die Zulässigkeit der vorliegenden Verwaltungsgerichtsbeschwerde – sei es mit Blick auf ein hinreichendes Rechtsschutzinteresse oder mit Blick auf die Abgrenzung zwischen End- und Zwischenentscheid – hängt somit davon ab, ob der aufgeschobene Entscheid betreffend Genehmigung eine Nachfolgeregelung der Beschwerdegegnerin als kommunale Planungsträgerin auslöst oder nicht und ihr dabei Planungsspielraum zukommt. Zur rechtlichen Einordnung der angefochtenen «Zurückstellung der Genehmigung» von potenziellen Rückzonungsflächen ist es deshalb angezeigt, die Verpflichtung zur Reduktion überdimensionierter Bauzonen (Art. 15 Abs. 2 RPG) und deren konkrete Umsetzung im Kanton Luzern sowie namentlich auch in der Gemeinde Escholzmatt-Marbach näher zu beleuchten.

6.2. Die erforderliche Reduktion von überdimensionierten Bauzonen (Art. 15 Abs. 2 RPG), in der Volksabstimmung vom 3. März 2013 angenommen und seit 1. Mai 2014 in Kraft (AS 2014 899), ist eine zentrale Vorgabe der Teilrevision des RPG (erste Etappe). Der Kanton Luzern hat diese Vorgabe im vom Bundesrat am 22. Juni 2016 genehmigten teilrevidierten Richtplan 2015 (KRP) umgesetzt. Mit Blick auf das Gebot der haushälterischen Bodennutzung ist vorgesehen, dass bei peripheren und/oder nicht mehr zweckmässigen unüberbauten Bauzonen Auszonungen anzustreben sind. Darüber hinaus sind unüberbaute Bauzonen, die auf der Grundlage des massgebenden kantonalen Bevölkerungsszenarios nicht mehr benötigt werden, zweckmässig zu reduzieren (KRP S. 20, Z2-2; vgl. auch Koordinationsaufgabe S1-8). Der KRP gibt in der Koordinationsaufgabe S1-9 (Strategie überdimensionierte Bauzonen und Reservezonen) vor, dass die dem BUWD unterstellte Dienststelle Raum und Wirtschaft (rawi) für den Umgang mit überdimensionierten Bauzonen und Reservezonen eine Strategie zu erarbeiten habe. Gestützt auf Art. 15 Abs. 2 RPG und auf die daraus abgeleiteten Koordinationsaufgaben S1-8 «Auszonungen und Überprüfung von Reservezonen» und S1-9 «Strategie überdimensionierte Bauzonen und Reservezonen» des KRP 2015 wurden die potenziellen Rückzonungsflächen seit Juni 2018 in einem längeren Prozess unter mehrmaliger Anhörung der Gemeinden vom Kanton abschliessend festgelegt (vgl. zum Ganzen: <https://baurecht.lu.ch/Rueckzonung>).

6.3. Die Umsetzung des revidierten RPG und insbesondere die Rückzonung überdimensionierter Bauzonen sind zeitlich dringlich (vgl. Art. 38a Abs. 1 und 2 i.V.m. Art. 8a Abs. 1 lit. d RPG sowie Art. 5a Abs. 3 lit. c und d der Raumplanungsverordnung [RPV; SR 700.1]). Verzögerungen können zu aufwendigen und kostspieligen Problemen namentlich bei der Schaffung projektbezogener Sondernutzungspläne (Bebauungspläne §§ 68 ff. PBG, Gestaltungspläne §§ 74 ff. PBG) und bei der Erteilung von Baubewilligungen (§§ 184 ff. PBG) führen. Mit seiner Strategie leistet der Kanton einen wichtigen Beitrag an einen raschen Gesetzesvollzug. Zudem sorgen die darin enthaltenen Überlegungen und Abklärungen für eine grösstmögliche Gleichbehandlung der Rückzonungsgemeinden und der betroffenen Grundeigentümer (Bühlmann, a.a.O., S. 16 Ziff. 5.4 und S. 4 f.).

Das entsprechende Strategiedokument liegt seit 30. Januar 2020 vor und äussert sich zu den Zielsetzungen und zur strategischen Stossrichtung für Rückzonungen in den Gemeinden mit überdimensionierten Bauzonen und bezeichnet – gestützt auf zehn vom Kanton definierte Zweckmässigkeits- und Verhältnismässigkeitskriterien – potenzielle Rückzonungsflächen (Bühlmann, a.a.O., S. 14 Ziff. 5.3; Schlussbericht des BUWD an den Regierungsrat vom 30.1.2020 betreffend Strategie «Umgang mit überdimensionierten Bauzonen und Reservezonen» [«Rückzonungsstrategie»], S. 4 [nachfolgend Schlussbericht Rückzonungsstrategie], abrufbar über: <https://baurecht.lu.ch/Rueckzonung>). Die Rückzonungen sind von den Gemeinden grundsätzlich im Rahmen der Gesamtrevision der Ortsplanung umzusetzen, welche sie bis spätestens Ende 2023 durchführen müssen (§ 224 Abs. 1 PBG).

6.4. Zwar müssen die Gemeinden die kantonalen Vorgaben umsetzen und ihre Bauzonen korrekt dimensionieren. Bei den Vorgaben des Richtplans bzw. der darauf abgestützten Rückzonungsstrategie und der darauf beruhenden Bezeichnung potenzieller Rückzonungsflächen handelt es sich jedoch nicht um parzellenscharfe grundeigentümerverbindliche Anordnungen, sondern nur – aber immerhin – um behördenverbindliche Aufträge (vgl. Art. 9 Abs. 1 RPG und Art. 22 RPV; § 11 PBG). Die Rechtslage der Grundstücke wird erst in der Nutzungsplanung unmittelbar grundeigentümerverbindlich und damit definitiv geklärt. Erst hier lässt sich die Frage beantworten, ob eine Rückzonungsmassnahme am Ende so, wie sie vom Richtplan bzw. gemäss Rückzonungsstrategie intendiert ist, effektiv realisiert werden kann (Tschannen, in: Praxiskomm. RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung [Hrsg. Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen], Zürich 2019, Art. 9 RPG N 31, mit zahlreichen Hinweisen auf die Rechtsprechung). Die Gemeinden verfügen somit bei der konkreten Umsetzung des Rückzonungsauftrags über ein gewisses – wenn auch mit Blick auf die Art. 9 Abs. 1 und 15 RPG sehr eingeschränktes – Ermessen. Sie können gemäss Rechtsprechung ausnahmsweise in begründeten Fällen, wenn überwiegende Gegeninteressen höher zu veranschlagen sind als die räumlichen Belange des Gemeinwesens, vom kantonalen Richtplan bzw. von den grundsätzlich behördenverbindlichen Vorgaben der Rückzonungsstrategie abweichen (Tschannen, a.a.O., Art. 9 RPG N 32; Schlussbericht Rückzonungsstrategie S. 11 Ziff. 7.2). Wenn sie das tun, müssen sie dies im Bericht über die Nutzungsplanung (Art. 47 RPV) ausreichend und nachvollziehbar begründen und dokumentieren (Bühlmann, a.a.O., S. 16 Ziff. 5.4 und S. 4 f., mit Hinweis auf BGer-Urteil 1C_400/2018 vom 29.7.2019 E. 2.2.1). Verzichtet eine Gemeinde auf eine vom Kanton vorgeschlagene Rückzonung, muss sie – soweit möglich – geeignete Alternativflächen für die Rückzonung vorsehen. Der Rückzonungsauftrag des RPG bleibt bestehen.

Im Rahmen der zur Umsetzung der Rückzonungsstrategie vorzunehmenden Revision der Ortsplanung bleibt bei Meinungsunterschieden über zurückzuzonende Flächen auch der Rechtsschutz der Gemeinden und Grundeigentümer gewahrt. Sie können die vom Kanton verwendeten Rückzonungskriterien und deren Anwendung im konkreten Fall gerichtlich überprüfen lassen und dabei auch eine vorfrageweise bzw. akzessorische gerichtliche Überprüfung der vom Bundesrat genehmigten kantonalen Richtplananordnungen verlangen (zum Ganzen: Bühlmann, a.a.O., S. 16 Ziff. 5.4 und S. 4 f.).

7.

7.1. Unbestritten ist, dass die Beschwerdegegnerin mit Schreiben des BUWD vom 11. Juni 2018 informiert wurde, dass sie – wie 20 andere Luzerner Gemeinden auch – aufgrund der vorhandenen Bauzonenüberkapazitäten als Rückzoningsgemeinde gilt (vgl. Schlussbericht Rückzonungsstrategie S. 7 sowie S. 20 Anhang A3.4) und demnach die überdimensionierten Bauzonen zweckmässig zu reduzieren hat (Schlussbericht Rückzonungsstrategie S. 16 Anhang A1.2). Die Dienststelle rawi hatte schon vor dem ordentlichen Vorprüfungsverfahren in einer Stellungnahme vom 8. Juli 2016 zur Abklärung der Bauzonenkapazität ausgeführt, bei der Anwendung des Wachstumsfaktors von 0,5 % und der daraus resultierenden Überkapazität von ca. 1135 Einwohnern seien Auszonungen gemäss Koordinationsaufgabe S1-8 und S1-9 sowie Umzonungen zu prüfen. Im Vorprüfungsbericht des BUWD vom 30. April 2018 wurde festgehalten, dass die Gemeinde Escholzmatt-Marbach gemäss LUBAT (Luzerner-Bauanalyse-Tool) deutlich überdimensionierte Bauzonen, nämlich mehr als 10 ha zu grosse unüberbaute Bauzonen aufweist und diese zu reduzieren sind. Escholzmatt-Marbach sei deshalb eine Rückzoningsgemeinde und habe im Rahmen der vorliegenden oder spätestens in der nächsten Revision der Ortsplanung weitere Rückzonungen vorzunehmen, weil die aufgezeigten Rückzonungen nicht ausreichend seien. Anlässlich einer Besprechung vom 26. Oktober 2018 zwischen der Beschwerdegegnerin und der Dienststelle rawi wurde die kantonale Rückzonungsstrategie erläutert und das weitere Vorgehen besprochen. Am 12. März 2019 unterbreitete die Beschwerdegegnerin dem Kanton einen ersten Diskussionsvorschlag für die Umsetzung der Rückzonungsstrategie. Am 27. November 2019 fand zwischen den Beteiligten ein weiteres Gespräch statt. Parallel zu diesen Abklärungen und Besprechungen zur Rückzonung wurde die Gesamtrevision der Ortsplanung weiter vorangetrieben und im August 2019 zur Abstimmung gebracht.

Am 11. Dezember 2019 nahm der Vorsteher des BUWD Stellung zu den von der Beschwerdegegnerin eingereichten Beurteilungsunterlagen bezüglich potenzieller Rückzonungsflächen in der Gemeinde Escholzmatt-Marbach und kam gestützt auf die Angaben der Gemeinde zum Schluss, dass eine Rückzonung der Parzellen Nrn. y und z raumplanerisch zweck- und verhältnismässig sei und diese Grundstücke Rückzonungsflächen mit Konkretisierung durch die Gemeinde (in der Karte rot schraffiert) seien. Die Sicherstellung der Freihaltung der Rückzonungsflächen – bei Bedarf mit einer Planungszone – und die Zuweisung dieser Flächen im Ortsplanungsverfahren zu einer Nichtbauzone (oder allenfalls in begründeten Fällen zu einer Grünzone) liege in der Zuständigkeit und Verantwortung der Gemeinde. Diese kantonale Beurteilung ist gemäss Schlussbericht Rückzonungsstrategie Ziff. 7.1 S. 11 eine massgebliche Grundlage und hat den Stellenwert einer «vorgezogenen Vorprüfung» im Sinn von § 19 Abs. 1 PBG. Es soll damit möglichst gut gewährleistet werden, dass bei der Erarbeitung der Revision der Ortsplanung durch die Gemeinden und den Ortsplaner die ganze Rückzonungsthematik nicht mehr neu aufgearbeitet werden muss, sondern inhaltlich bereits praktisch vollständig vorliegt.

7.2. Wie erwähnt ist das Grundstück Nr. z des Beschwerdeführers als rot schraffierte Rückzonungsfläche ausgewiesen. Bei der Bestimmung der potenziellen Rückzonungsflächen differenziert die kantonale Rückzonungsstrategie zwischen rot markierten, rot schraffierten und orange markierten Rückzonungsflächen. Dies, weil sich bei der konkreten Anwendung der erwähnten Zweck- und Verhältnismässigkeitskriterien Abgrenzungsfragen ergeben können, z.B. wenn die exakten Rückzonungsflächen nicht entlang von Grundstücksgrenzen oder Strassenrändern udgl. verlaufen oder wenn für die künftige Zonierung mehrere Möglichkeiten bestehen (z.B. Grün- oder Landwirtschaftszone). Hier soll die Gemeinde einen Ermessensspielraum haben im Sinn einer möglichen Konkretisierung in der nachfolgenden Planung. Bei einer rot schraffierten Fläche handelt es sich um eine Fläche, bei der die Rückzonung raumplanerisch zweck- und verhältnismässig ist, bei der jedoch für die eigentümerverbindliche Festlegung hinsichtlich Zonenabgrenzung und -zuweisung (Nichtbauzone / Grünzone) noch eine Konkretisierung – im Rahmen des Ortsplanungsverfahrens – notwendig sein wird. Demgegenüber ist die Formulierung in der BUWD-Stellungnahme vom 11. Dezember 2019 zurückhaltender. Gemäss dieser Stellungnahme besteht somit für die Gemeinde noch etwas mehr Spielraum (zum Ganzen: Schlussbericht Rückzonungsstrategie S. 8). Auch nach der Empfehlung der Dienststelle rawi vom 8. Juni 2020 für die Umsetzung der Rückzonungsflächen gemäss der kantonalen Stellungnahme im Rahmen der Rückzonungsstrategie in der Ortsplanungsrevision (abrufbar über: <https://baurecht.lu.ch/Rueckzonung>) ist bei den rot schraffierten Flächen bereits jetzt klar, dass eine Rückzonung in eine Nichtbauzone nicht die einzige Möglichkeit ist, das Areal von Bauten dauerhaft frei zu halten. Dies könne auch mit einer Zuweisung in eine andere Bauzone (Grünzone, Erhaltungszone o.a.) erreicht werden, und auch mit der Festlegung von Baubereichen könne die Bebaubarkeit der Fläche eingeschränkt werden. Insofern seien auch Kombinationen der erwähnten planerischen Massnahmen mit einer Teilrückzonung in die Landwirtschaftszone möglich. Daher seien für die Umsetzung der Rückzonungsstrategie bei allen potenziellen Rückzonungsflächen, jedoch zwingend bei den rot schraffierten Flächen vertiefte ortsplanerische Überlegungen erforderlich, um eine zweckmässige Lösung für die dauerhafte Freihaltung von Bauten auf diesen Flächen sicherzustellen. Somit hat die Beschwerdegegnerin gestützt auf die BUWD-Stellungnahme zu den Rückzonungen die roten und rot schraffierten Rückzonungsflächen zu übernehmen, diese bei Bedarf zu konkretisieren (exakte Abgrenzung, neue Zonierung udgl.) und damit einen neuen Zonenplanentwurf sowie einen Planungsbericht mit entsprechenden Erläuterungen (ggf. inkl. Gespräche / Absichten der Grundeigentümerinnen und -eigentümer) zu erstellen. Grundeigentümer können in dieser Phase mitwirken (§ 6 Abs. 3 PBG). Anschliessend hat die so teilrevidierte Ortsplanungsvorlage die üblichen Schritte des ordentlichen Ortsplanungsverfahrens nach den §§ 61 ff. PBG zu durchlaufen (Schlussbericht Rückzonungsstrategie S. 12).

8.

8.1. Vor diesem tatsächlichen und rechtlichen Hintergrund erhellt, dass die Vorinstanz mit der beanstandeten «Zurückstellung der Genehmigung» keinen materiellrechtlich abschliessenden Entscheid über die raumplanerische Beurteilung des

Grundstücks Nr. z traf, sondern diesen Entscheid – auch in Bezug auf weitere betroffene potenzielle Rückzonungsflächen – vielmehr aufschob bzw. aussetzte. Der Planungsprozess ist hinsichtlich der für eine Rückzonung in Betracht fallenden Grundstücke gleichsam sistiert. Entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers liegt somit formal keine definitive Verweigerung der Genehmigung vor, auch wenn sich die erfolgte Teilgenehmigung verbunden mit dem Aufschub der Genehmigung bezüglich der als potenzielle Rückzonungsflächen eingestuften Grundstücke und dem verbindlichen Auftrag an die Gemeinde, darüber im künftigen Nutzungsplanverfahren zur Umsetzung der Rückzonungsstrategie zu befinden, faktisch wie eine teilweise Nichtgenehmigung auswirken mag. Wenn aber – wie in E. 5.3 f. ausgeführt – schon eine teilweise Nichtgenehmigung mit Rückweisung an die Gemeinde zur Änderung des Plans im Sinn der Erwägungen für allfällige betroffene Private einen nicht selbstständig anfechtbaren Zwischenentscheid darstellt, muss dies hier für die blosser «Zurückstellung der Genehmigung» aus koordinationsrechtlichen Gründen, mit welcher sich die Vorinstanz mit der materiellen raumplanerischen Situation der betroffenen Rückzonungsflächen überhaupt nicht auseinandersetzte, umso mehr gelten. Die vom Beschwerdeführer beanspruchte Nutzung als Wohn- und Arbeitszone wird mit der zurückgestellten Genehmigung (noch) nicht ausgeschlossen; sie steht vielmehr vorübergehend in der Schwebe bis im Rahmen des künftigen Ortsplanungsverfahrens zur Umsetzung der Rückzonungsstrategie abschliessend über die Zonierung entschieden wird. Die definitive, grundeigentümerverbindliche Zonenzuweisung des Grundstücks Nr. z wird erst durch den dafür zuständigen kommunalen Planungsträger im hierzu separat durchzuführenden ordentlichen Ortsplanungsverfahren zur Umsetzung der kantonalen Rückzonungsstrategie erfolgen. In diesem Verfahren hat der Beschwerdeführer wie aufgezeigt mehrfache Möglichkeiten, seine Argumente gegen eine Rückzonung einzubringen und seine Rechte zu wahren. Am Schluss dieses separaten Ortsplanungsverfahrens wird wiederum die Genehmigung des Regierungsrats einzuholen sein, im Rahmen welcher die Vorinstanz dann dereinst auch über die Genehmigungen der zurückgestellten Flächen entscheiden wird.

Der einstweilige Aufschub verlangt demnach zwingend nach einer Nachfolgefestlegung mit – wenn auch begrenztem – Planungsspielraum durch die Gemeinde. Dies gilt ganz grundsätzlich schon aufgrund des aufgeschobenen Entscheids über die Genehmigung und dem damit verbundenen Hinweis, dass die Zonierung der bereits bekannten Rückzonungsflächen mit der zeitlich absehbaren, separaten kommunalen Ortsplanungsrevision zur Umsetzung der Rückzonungsstrategie beurteilt und genehmigt werde. Es gilt aber noch akzentuierter für das als rot schraffierte Rückzonungsfläche ausgeschiedene Grundstück des Beschwerdeführers, für welches nach dem Gesagten eine Konkretisierung durch die Gemeinde mit entsprechenden Sachverhaltsabklärungen und Interessenabwägungen zwingend erforderlich ist. Die Gemeinde wird bei der definitiven Zonierung der potenziellen Rückzonungsflächen zwischen mehreren verfügbaren und zweckmässigen Lösungen zu entscheiden haben. Somit liegt mit der zurückgestellten Genehmigung weder in Bezug auf das Grundstück Nr. z noch auf die anderen betroffenen, als potenzielle Rückzonungsflächen bezeichneten Grundstücke eine verbindliche Planungsanordnung vor, die verfahrensabschliessenden Charakter hätte. Darüber hinaus ist der Beschwerdeführer auch deshalb nicht in eigenen schutzwürdigen Interessen unmittelbar betroffen, weil es sich bei der

Bezeichnung der Rückzonungsflächen im Rahmen der kantonalen Rückzonungsstrategie nicht um parzellenscharfe grundeigentümergebundene Anordnungen handelt. Bei dieser Sach- und Rechtslage liegt mit Bezug auf den Beschwerdeführer im jetzigen Verfahrensstadium keine Streitigkeit vor, die eine individuelle, schützenswerte Rechtsposition betrifft, weshalb ihm auch nicht Parteistellung zuzuerkennen ist.

8.2.

8.2.1. Selbst wenn die beanstandete «Zurückstellung der Genehmigung» gegenüber dem Beschwerdeführer als Entscheid im Sinn von § 4 VRG qualifiziert würde, was hier mit Blick auf dieselbe prozessuale Folge offenbleiben kann, wäre für die Argumentation des Beschwerdeführers nichts gewonnen. Weil das Ortsplanungsverfahren hinsichtlich des Grundstücks des Beschwerdeführers wie auch der weiteren betroffenen Grundstücke nicht abgeschlossen, sondern der entsprechende Entscheid aufgeschoben wird, bis die Gemeinde ihre nachfolgenden Zonenfestlegungen zur Umsetzung der Rückzonungsstrategie getroffen hat – läge in verfahrensrechtlicher Hinsicht ein grundsätzlich nicht selbstständig anfechtbarer Zwischenentscheid vor. Insofern braucht nicht abschliessend geklärt zu werden, ob es sich bei der aufgeschobenen Genehmigung verbunden mit der Rückweisung bzw. dem verbindlichen Auftrag an die Gemeinde Escholzmatt-Marbach um eine eigentliche Sistierung (mit oder ohne Trennung; Abs. 3 lit. d) und/oder eine vorsorgliche Verfügung (Abs. 3 lit. e) handelt. Immerhin spricht Vieles dafür, die beanstandete «Zurückstellung» als Sistierung zu qualifizieren, kann die Behörde nach § 41 VRG aus Gründen der Zweckmässigkeit das Verfahren doch aussetzen, namentlich wenn ihr Entscheid von einem andern abhängt oder wesentlich beeinflusst werden könnte. Zudem kann die Behörde das Verfahren trennen, wenn Gesuche verschiedene Gegenstände betreffen, ein gemeinsamer Entscheid aber nicht zweckmässig wäre (§ 43 VRG). Schliesslich kann u.a. die entscheidende Behörde vorsorgliche Verfügungen treffen, um den bestehenden Zustand zu erhalten oder bedrohte Interessen einstweilen zu schützen (§ 45 VRG). Dabei steht der zuständigen Behörde ein erhebliches Ermessen zu, das sie pflichtgemäss auszuüben hat. Die vorliegende «Zurückstellung» wirkt mit Bezug auf die ausstehende Genehmigung denn einerseits sistierungsähnlich (§ 128 Abs. 3 lit. d i.V.m. § 41 VRG). Andererseits kann ihr hinsichtlich der Umsetzung der Rückzonungsstrategie mit Bezug auf das als potenzielle Rückzonungsfläche bezeichnete Grundstück Nr. z die Qualität einer vorsorglichen Massnahme nicht gänzlich abgesprochen werden (§ 128 Abs. 3 lit. e i.V.m. § 45 VRG [«bedrohte rechtliche Interessen einstweilen schützen»]). Auch wenn die beanstandete «Zurückstellung» insofern verschiedene Elemente in sich vereinigt, steht nach dem Gesagten jedenfalls fest, dass – sofern überhaupt von einem Entscheid auszugehen ist – lediglich ein Zwischenentscheid i.S.v. § 128 Abs. 2 VRG vorläge.

8.2.2. Ein nicht wieder gutzumachender Nachteil, der allenfalls die sofortige Anfechtung eines Zwischenentscheids rechtfertigen könnte, liegt vor, wenn der diesbezüglich beweisbelastete Beschwerdeführer ein schutzwürdiges Interesse an der sofortigen Aufhebung oder Änderung des Zwischenentscheids nachweisen kann (tatsächlicher Nachteil; zur Beweislast vgl. BGer-Urteil 1C_546/2020 vom 10.2.2021

E. 1.4), oder wenn auch ein günstiger Endentscheid den Nachteil nicht mehr zu beseitigen vermag (rechtlicher Nachteil; vgl. Wirthlin, a.a.O., N 16.4; vgl. auch Daum, in: Komm. zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, 2. Aufl. 2020, Art. 61 VRPG N 5). Es genügt, dass dieses Interesse in einem tatsächlichen Nachteil besteht (LGVE 1992 II Nr. 48 E. 2; vgl. BGer-Urteil 1C_177/2019 vom 8.10.2019 E. 1.2), wofür allerdings die blossе Verzögerung oder Verteuerung des Verfahrens nicht ausreicht, sofern das Verfahren insgesamt den Vorgaben von Art. 29 Abs. 1 BV an eine angemessene Verfahrensdauer genügt (vgl. BGE 142 II 20 E. 1.4, 135 II 30 E. 1.3.4, 127 II 132 E. 2; BGer-Urteil 1C_636/2017 vom 22.5.2018 E. 2.4 und 3.4; LGVE 2013 VI Nr. 6; vgl. auch Daum, a.a.O., Art. 38 VRPG N 26; dazu E. 9.2.3 nachstehend). Das gilt im Besonderen, wenn die Sistierung im Hinblick auf den Abschluss anderer hängiger Prozesse bzw. Verfahren erfolgt, deren Ausgang für die Beurteilung des Falls von Bedeutung ist oder sein kann (BGE 131 V 362 E. 3.2, mit Hinweisen). Ein Nachteil gilt als wieder gutzumachend, wenn er nur vorübergehend besteht und durch einen günstigen Endentscheid vollständig behoben bzw. rückgängig gemacht werden kann (Müller, in: Komm. zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, a.a.O., Art. 46 VwVG N 25).

8.2.3.

8.2.3.1. Das geltend gemachte Interesse des Beschwerdeführers, nicht ein neues Ortsplanungsverfahren durchlaufen zu müssen, genügt vor diesem Hintergrund nicht. Dass ihm mit der aufgeschobenen Genehmigung weitere, nicht wieder gutzumachende Nachteile drohten, legt der Beschwerdeführer nicht substantiiert dar und ist mit Blick auf die Ausführungen in E. 8.1 auch nicht ersichtlich. Insbesondere kann der Beschwerdeführer wie dargelegt seine Rechte im separaten künftigen Ortsplanungsverfahren zur Umsetzung der Rückzonungsstrategie vollumfänglich wahren. Bei einer summarischen Beurteilung im Rahmen dieses Entscheids ist auch nicht offensichtlich, dass eine Rückzonung des Grundstücks Nr. z mit Blick auf die in der Rückzonungsstrategie definierten Kriterien von vornherein nicht in Frage käme. Ob es tatsächlich auszuzonen ist, ist offen und nicht im vorliegenden Rechtsmittelverfahren zu klären. Hier ist nur massgeblich, dass der Ausgang des separaten Ortsplanungsverfahrens entscheidenden Einfluss auf die definitive Zonierung der betroffenen Grundstücke und damit den regierungsrätlichen Entscheid betreffend Genehmigung gemäss § 64 PBG hat.

Die vorliegende «Zurückstellung der Genehmigung» erfolgte zwecks Koordination mit dem möglichst zeitnah einzuleitenden oder sich schon im Gang befindenden Planungsverfahren zur Umsetzung der kantonalen Rückzonungsstrategie in der Gemeinde Escholzmatt-Marbach. Ein anderes Verfahren, das noch nicht rechtshängig zu sein braucht, aber konkret in Aussicht stehen muss, gibt denn auch einen Sistierungsgrund ab, wenn sein Ausgang für das interessierende Verfahren von präjudizieller Bedeutung ist (BGE 122 II 211 E. 3e). Die Einstellung kann sich namentlich rechtfertigen, um den Entscheid über eine Vorfrage abzuwarten, über welche die Behörde nicht selber befinden will. Wird über das Vorliegen von Sachumständen oder von rechtlichen Voraussetzungen, die für den Verfahrensausgang massgebliche Bedeutung haben, im Rahmen eines anderen Verfahrens entschieden, so kann die

Einstellung ebenfalls angezeigt sein (Daum, a.a.O., Art. 38 VRPG N 1, 4 und 6). Erforderlich ist allerdings, dass beide Verfahren einen genügenden Sachzusammenhang aufweisen (Bertschi/Plüss, a.a.O., §§ 4-31 VRG N 39 mit Hinweis auf das Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich VB.2011.00224 vom 5.7.2011 E. 3.2). Besteht schliesslich eine erhebliche Wahrscheinlichkeit, dass das Verfahren nach Abschluss eines anderen Verfahrens hinfällig werden könnte, so kann sich eine Sistierung ebenfalls rechtfertigen (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich VB.2018.00451 vom 20.9.2018 E. 2.5). Zusammenfassend muss die Verfahrenssistierung unter den gegebenen Umständen als insgesamt verfahrensökonomischer erscheinen als eine unmittelbare Fortführung des Verfahrens.

8.2.3.2. Nach der Auffassung der Vorinstanz wäre es unter den gegebenen zeitlichen und raumplanerischen Umständen nicht sinnvoll, bereits vorab über einzelne Rückzonungsflächen zu entscheiden und diese vom Rückzoningprozess der Gemeinde auszunehmen. Das zeitliche Zusammenfallen der Gesamtrevision der Ortsplanung und der kantonalen Beurteilung der Rückzoningpflicht habe bei den Grundstücken, die im Rückzoningbericht vom 11. Dezember 2019 als potenzielle Rückzoningflächen bezeichnet worden seien, eine Koordination erfordert.

Wenn der Regierungsrat in einem Genehmigungsverfahren aus Zweckmässigkeitsgründen und aufgrund überkommener öffentlicher Interessen (hier: Umsetzung der Rückzoningstrategie) schon selber Anordnungen treffen kann (§ 20 Abs. 3 PBG), muss es ihm umso mehr erlaubt sein, den Entscheid betreffend Genehmigung für die potenziellen Rückzoningflächen einstweilen zurückzustellen, bis sich die Frage der Rückzoning im separaten Ortsplanungsverfahren geklärt hat. Die vorliegende Konstellation – aufgeschobene Genehmigung durch den hierfür zuständigen Regierungsrat – ist auch nicht vergleichbar mit der vom Kantonsgericht im Urteil 7H 19 179 vom 23. September 2020 beurteilten Situation, wo der Dienststelle rawi die Kompetenz zur Sistierung des Baubewilligungsverfahrens abgesprochen wurde, weil hierfür der Gemeinderat als Leitbehörde zuständig ist (E. 3.6). Unter den geltend gemachten Umständen erscheint es damit insgesamt verfahrensökonomischer, wenn die Gemeinde in einer einzigen separaten Ortsplanungsrevision über alle Rückzoningflächen gemeinsam entscheidet. Es gilt die Vornahme einer Gesamtwürdigung unter Einschluss aller relevanten Kriterien (auch unter dem Aspekt der Verhältnismässigkeit) durch die zuständige kommunale Behörde sicherzustellen (vgl. Urteile des Kantonsgerichts Luzern 7H 20 156 vom 19.2.2021 E. 7.2.2 und 7H 19 32 vom 16.4.2019 E. 2.3.4 und 2.4). Dass ein enger Sachzusammenhang zwischen den laufenden Abklärungen zur Umsetzung der Rückzoningstrategie im künftigen Ortsplanungsverfahren und dem vorliegenden Genehmigungsverfahren besteht, liegt nach dem Gesagten auf der Hand. Insofern dient die «Zurückstellung» auch der raumplanerischen Verfahrens- und Entscheidkoordination im Sinn von Art. 25a Abs. 4 i.V.m. Abs. 2 lit. a und d RPG. Gegenteiliges macht der Beschwerdeführer nicht geltend, namentlich legt er nicht ansatzweise dar, inwiefern ihm daraus – abgesehen davon, dass er ein weiteres Ortsplanungsverfahren durchlaufen muss – nicht wieder gutzumachende Nachteile entstünden. Im Gegenteil wird er damit unter Umständen auch vor umfangreichen, hohen Planungskosten bewahrt.

8.2.3.3. Im Übrigen erscheinen die Ausführungen im Rahmen einer summarischen Gesamtbetrachtung nachvollziehbar und sachgerecht und es ist weder geltend gemacht noch erkennbar, dass die Vorinstanz ihr diesbezügliches Ermessen nicht pflichtgemäss ausgeübt hätte. Die Planung aller Stufen hat grundsätzlich übereinzustimmen (Art. 2 Abs. 1 RPG; §§ 2 Abs. 1, 20 Abs. 2 und 35 Abs. 1 PBG), weshalb die behördenverbindlichen Richtplanvorgaben und damit auch die darauf abgestützte Rückzonungsstrategie im Rahmen der Nutzungsplanung bzw. bei deren Genehmigung zu berücksichtigen sind. Die Genehmigung der mit der massgeblichen Beurteilung des BUWD vom 11. Dezember 2019 als potenzielle Rückzonungsflächen eingestuft Grundstücke der Gemeinde Escholzmatt-Marbach als Bauzonen würde somit den gewichtigen Grundsätzen der Rückzonungsstrategie widersprechen und wäre mit den darin verfolgten dringlichen überkommunalen Zielen nicht vereinbar bzw. unzumutbar. Denn die neue Nutzungsplanung zur Umsetzung der Rückzonungsstrategie erfordert umfassende und vertiefte ortsplanerische Abklärungen und Überlegungen, die zeitaufwändig sind. Deshalb müssen der Kanton Luzern und die Rückzonungsgemeinden dafür sorgen, dass die potenziellen Rückzonungsflächen bis zur öffentlichen Auflage der revidierten Ortsplanung von Überbauungen freigehalten werden, zum Beispiel durch die Sistierung von Baugesuchen oder den Erlass einer kommunalen Planungszone (Schlussbericht Rückzonungsstrategie S. 4). Das Bestreben des Kantons, potenzielle Rückzonungsflächen vor Massnahmen zu schützen, die dem wichtigen Anliegen zur Redimensionierung von Bauzonenüberkapazitäten widersprechen, ist – wie das Kantonsgericht im Urteil 7H 19 179 vom 23. September 2020 in E. 5 unlängst festgehalten hat – wichtig und gestützt auf das gewichtige und dringliche Interesse an der Umsetzung von Art. 15 Abs. 2 RPG auch erforderlich (vgl. auch LGVE 2019 IV Nr. 7 E. 3.2.5). Mit solchen plansichernden Massnahmen kann erreicht werden, dass nichts unternommen wird, was den Zweck der nicht rechtskräftigen Umsetzung der Rückzonungsstrategie vereiteln könnte. Insofern verschaffen derartige Massnahmen der Rückzonungsstrategie eine gewisse «negative» Vorwirkung (Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 26 RPG N 17).

8.2.3.4. Diesem Zweck dient auch der vorliegende Aufschub der Genehmigung, weil u.a. auch mit ihm eine negative Präjudizierung der ausstehenden Umsetzung der Rückzonungsstrategie verhindert werden kann; dies v.a. auch mit Blick auf ein gewisses Risiko, dass sich der Beschwerdeführer nach erfolgter Genehmigung möglicherweise auf den Grundsatz der Planbeständigkeit berufen könnte (Art. 21 Abs. 2 RPG; § 22 Abs. 1 PBG; vgl. zum Anspruch auf Planbeständigkeit: BGE 144 II 41; BGer-Urteile 1C_244/2017 vom 17.4.2018 E. 3.1.2, 1C_592/2017 vom 15.6.2018 E. 6.2 und 1C_308/2017 vom 4.7.2018 E. 3.2.1). Zwar geht nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung die Ausscheidung RPG-konformer Bauzonen dem Grundsatz der Planbeständigkeit grundsätzlich vor (BGE 132 II 218 E. 6.1; Tanquerel, in: Praxiskomm. RPG, Nutzungsplanung, Art. 21 RPG N 46), was grundsätzlich auch für die von der Rückzonungsstrategie betroffenen Grundeigentümer gilt (Bühlmann, a.a.O., S. 11). Denn mit einer im Rahmen einer Gesamt- oder Teilrevision des Nutzungsplans erfolgenden Rückzonung muss der Eigentümer einer Bauparzelle stets rechnen, weil ihm die Eigentumsgarantie keinen Anspruch darauf verleiht, dass sein Land auch in Zukunft in der Bauzone verbleibt (BGE 98 Ia 374 E. 5; BGer-Urteil 1C_241/2016

vom 21.4.2017 E. 3.2). Allerdings hat das Bundesgericht im Zusammenhang mit vorfrageweisen Überprüfungen des Nutzungsplans in einem Baubewilligungsverfahren auch festgehalten, dass das Inkrafttreten des revidierten RPG per 1. Mai 2014 – insbesondere die Verpflichtung, überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren (Art. 15 Abs. 2 RPG) – für sich alleine noch nicht als erhebliche Veränderung der Verhältnisse i.S.v. Art. 21 Abs. 2 RPG einzustufen sei, welche eine vorgezogene Überprüfung des Plans rechtfertigen würde; es müssten andere Umstände dazukommen, wie etwa die Lage der Parzelle in der bestehenden Bauzone, der Grad der Erschliessung oder das Alter des Plans. Ob sich eine Plananpassung als notwendig erweise, beurteile sich aufgrund einer umfassenden Interessenabwägung (vgl. BGE 144 II 41 E.5.2, mit Hinweisen). Vor diesem rechtlichen Hintergrund ist jedenfalls nicht ganz abwegig, dass sich eine vorbehaltlose Genehmigung auf den separaten Planungsprozess zusätzlich erschwerend und verzögernd auswirken könnte, sodass die entsprechende Vorsicht der Vorinstanz nachvollziehbar ist. Abgesehen davon macht es keinen Sinn, die Zuweisung zur Bauzone für die betroffenen Grundstücke vorbehaltlos zu genehmigen, wenn schon im jetzigen Zeitpunkt feststeht, dass darauf im Rahmen der Umsetzung der Rückzonungsstrategie zurückzukommen sein wird oder das Grundstück des Beschwerdeführers aus diesem Gesamtprozess zur Umsetzung der Rückzonungsstrategie in der Gemeinde Escholzmatt-Marbach abzukoppeln und darüber einen Einzelentscheid zu fällen.

Einzuräumen ist, dass der Gesetzgeber mit der Planungszone (Art. 27 RPG; §§ 81 ff. PBG) ein eigenständiges Instrument zur Sicherung von künftigen und wichtigen Planungsentscheiden geschaffen hat. Diese raumplanungsrechtliche Besonderheit darf grundsätzlich nicht durch eine allgemeine verfahrensrechtliche «Zurückstellung der Genehmigung» unterlaufen werden. Wie es sich damit letztlich verhält, kann aber offen gelassen werden. Von Bedeutung ist im konkreten Fall, dass es um die Umsetzung einer kantonalen gewichtigen Gesamtregelung geht und die Grundlagen der künftigen Nutzungsplanungsrevision in absehbarer Zeit vorliegen werden (vgl. Urteil des Kantonsgerichts Luzern 7H 19 32 vom 16.4.2019 E. 2.4; auch Urteile des Kantonsgerichts Luzern 7H 20 156 und 7H 20 157, je E. 3.1). Zudem ist die Beschwerdegegnerin berechtigt und gegebenenfalls verpflichtet, weitere Plansicherungsmassnahmen auf kommunaler Ebene anzuordnen. Schliesslich erscheint die vorliegende «Zurückstellung der Genehmigung» im Vergleich mit einer grundsätzlich auch zulässigen formellen Nichtgenehmigung oder gar der Anordnung einer kantonalen Planungszone gestützt auf § 82 Abs. 2 PBG aufgrund der konkreten Verhältnisse als milderes Mittel. So erweist sich der Aufwand für die vorübergehende «Zurückstellung» des hängigen Genehmigungsverfahrens als kleiner als bei Anordnung einer Planungszone (vgl. § 84 PBG: konkrete Formulierung der Planungsabsicht, öffentliche Auflage der Pläne und Vorschriften, Behandlung allfälliger Einsprachen und Durchführung von Rechtsmittelverfahren). Zudem liegt es in erster Linie zunächst an der Gemeinde, bezüglich der von der Genehmigung zurückgestellten Flächen gegebenenfalls mit vorsorglichen Massnahmen (Sistierung eines allfälligen Baubewilligungsverfahrens oder Bestimmung einer kommunalen Planungszone i.S.v. § 17 Abs. 2 lit. d i.V.m. § 81 ff. PBG und Art. 27 RPG) dafür zu sorgen, dass sie ihre Rückzonungsverpflichtung gemäss Art. 15 Abs. 2 RPG erfüllen kann. Grundsätzlich drängen sich erst sekundär gegebenenfalls kantonale Plansicherungsmassnahmen auf

(vgl. Urteil des Kantonsgerichts Luzern 7H 19 179 vom 23.9.2020 E. 3.8.3), wobei die Gemeinde diesfalls nur noch minimale Einflussmöglichkeiten hätte. Nachdem bisher keine Anzeichen bestanden, dass die Gemeinde Escholzmatt-Marbach ihren diesbezüglichen Verpflichtungen nicht nachkommen will, erscheint die aufgeschobene Genehmigung auch deshalb zweck- und verhältnismässig.

8.2.3.5. Sofern der Beschwerdeführer sinngemäss auch geltend machen will, dass mit einer sofortigen Genehmigung sein Grundstück nicht mehr Gegenstand einer Überprüfung im Rahmen der kommunalen Umsetzung der Rückzonungsstrategie sein wird, kann er daraus zum vornherein nichts zu seinen Gunsten ableiten. Die abschliessende Festlegung der Zonierung der fraglichen Grundstücke mit allen damit verbundenen Sachverhaltsabklärungen und Interessenabwägungen liegt in der Zuständigkeit des kommunalen Planungsträgers und nicht des Gerichts als Rechtsmittelinstanz bzw. des Regierungsrats als Genehmigungsinstanz (§ 17 Abs. 1 lit. a PBG). Dies gilt – wie einlässlich aufgezeigt wurde – auch im vorliegenden Fall, mit welchem die Gemeinde Escholzmatt-Marbach die kantonale Rückzonungsstrategie umzusetzen hat. Da die Grundstücke Nrn. y und z nach dem Schlussbericht des BUWD vom Dezember 2019 als potenzielle Rückzonungsflächen gelten, werden sie ohnehin Gegenstand der separaten Ortsplanungsrevision sein. Selbst eine Beschwerdegutheissung hätte daher keinen rechtlich hinreichenden Vorteil für den Beschwerdeführer zur Folge; ein bloss mittelbares Interesse genügt nicht.

9.

9.1. Am Ergebnis der bisherigen Ausführungen vermögen auch die übrigen Einwände des Beschwerdeführers, soweit nicht bereits durch die vorangegangenen Erwägungen entkräftet, nichts zu ändern.

9.2.

9.2.1. Der Beschwerdeführer beruft sich im Kontext mit seinen Ausführungen zum Zwischenentscheid eher beiläufig auch auf ein unrechtmässiges Verweigern eines anfechtbaren Entscheids bzw. eine formelle Rechtsverweigerung, weshalb die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gestützt auf § 128 Abs. 4 VRG auch ohne nicht wieder gutzumachenden Nachteil zulässig sei, ohne diese Rüge allerdings näher zu begründen. Ob er damit den Anforderungen an die Beschwerdebegründung nach § 133 Abs. 1 VRG genügt, braucht mit Blick auf die nachstehenden Ausführungen nicht näher beleuchtet zu werden.

9.2.2. Gemäss § 128 Abs. 4 VRG kann gegen das unrechtmässige Verweigern oder Verzögern eines anfechtbaren Entscheids das gegen den Endentscheid zulässige Rechtsmittel ergriffen werden. Der in Art. 29 Abs. 1 BV gewährte Anspruch auf gerechte Behandlung in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen umfasst als Teilgehalt das Verbot der formellen Rechtsverweigerung (BGE 144 II 184 E. 3.1;

BGer-Urteil 1C_588/2019 vom 5.8.2020 E. 2.3). Im engeren Sinn wird das Verbot der Rechtsverweigerung bzw. Rechtsverzögerung verletzt, wenn eine Gerichts- oder Verwaltungsbehörde ganz oder teilweise untätig bleibt oder das gebotene Handeln über Gebühr hinauszögert, namentlich wenn eine Behörde einzelne Anträge einer Verfahrenspartei oder Teile davon nicht behandelt, obwohl sie dazu verpflichtet wäre (vgl. BGE 144 II 184 E. 3.1, 135 I 6 E. 2.1, 103 V 190 E. 3b; vgl. Kiener/Rüttsche/Kuhn, a.a.O., N 213; Urteil des Kantonsgerichts Luzern 7H 19 299 vom 6.3.2020 E. 2.1, mit weiteren Hinweisen). Eine Rechtsverweigerung bzw. -verzögerung ist somit nur dann möglich, wenn ein Anspruch der Privaten auf Behandlung ihrer Begehren, also ein «Recht auf Verfügung» besteht (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-282/2015 vom 21.8.2015 E. 2.1; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 1045). Ein solcher Anspruch besteht, wenn nach den anwendbaren Prozessgesetzen und dem materiellen Recht eine Parteistellung bejaht werden kann und die Behörde verpflichtet ist, in Verfügungsform zu entscheiden (Uhlmann/Wälle-Bär, a.a.O., Art. 46a VwVG N 13). Demnach kann auch eine Rechtsverweigerungs- bzw. Rechtsverzögerungsbeschwerde nur zulässig sein, wenn die verweigerte oder verzögerte Verfügung – hier der Entscheid betreffend Genehmigung/Nichtgenehmigung – grundsätzlich selbst «anfechtbar» wäre (Müller/Bieri, in: Komm. zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, a.a.O., Art. 46a VwVG N 20 ff.), was nach dem Gesagten für den Beschwerdeführer unter den vorliegenden Umständen gerade nicht der Fall ist. Damit ist auch eine Rechtsverweigerungs- oder Rechtsverzögerungsbeschwerde in diesem Zusammenhang ausgeschlossen bzw. auf eine solche ist nicht einzutreten, wobei die Frage nach dem Vorliegen eines irreparablen Nachteils nicht relevant ist.

9.2.3. Darüber hinaus macht der Beschwerdeführer nicht ausdrücklich geltend, die «Zurückstellung» verstosse gegen das Rechtsverzögerungsverbot bzw. das Beschleunigungsgebot.

Insbesondere rügt der Beschwerdeführer nicht hinreichend substantiiert, dass bereits das Verfahren bis zur angefochtenen «Zurückstellung der Genehmigung» gegen das Verbot der Rechtsverzögerung verstossen hätte. Es geht ihm darum, eine Verlängerung des Verfahrens und der damit einher gehenden Planungsunsicherheit wegen der vorbehaltenen Teilrevision der Ortsplanung zur Umsetzung der Rückzonungsstrategie abzuwenden. Darüber hinaus strebt er eine materielle raumplanungsrechtliche Beurteilung über die Zonenzuweisung seines Grundstücks an, weil er der Ansicht ist, dass den Gemeinden bei den Rückzonungen gestützt auf die kantonale Rückzonungsstrategie kein Entscheidungsspielraum mehr zustehe. Es mache keinen Sinn, ein inmitten von bereits überbauten Grundstücken gelegenes, rechtlich ganz und tatsächlich zumindest grob erschlossenes Grundstück, das die von einer Wohnbaugenossenschaft konkret geplante Erstellung von Alterswohnungen in der Nähe eines Alters- und Pflegezentrums ermöglichen solle, auszuzonen. Mit diesen Rügen stützt sich der Beschwerdeführer nicht auf die Garantie einer Beurteilung innerhalb einer angemessenen Frist (oder auf das Beschleunigungsgebot), sondern auf andere Rügen wie die Unverhältnismässigkeit einer Rückzonung seines Grundstücks. Insbesondere macht der Beschwerdeführer nicht geltend, mit der «Zurückstellung der Genehmigung» drohe eine erhebliche Verfahrensverzögerung. Damit ist die «Zurückstellung»

nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (vgl. dazu: BGer-Urteil 9C_523/2015 vom 10.11.2015 E. 2.2, mit Hinweis auf BGE 138 III 190 E. 5 f., 138 IV 258 E. 1.1, 137 III 261) somit nur selbstständig anfechtbar bei einem nicht wieder gutzumachenden Nachteil, der hier gerade nicht dargetan ist.

Im Übrigen ist unter den gegebenen Umständen nicht zu erwarten, dass wegen der zeitlichen Verlängerung aufgrund der nachgelagert durchzuführenden Teilrevision der Ortsplanung insgesamt der Anspruch des Beschwerdeführers auf einen wirksamen Rechtsschutz innert angemessener Frist verletzt wird. Gemäss ausdrücklicher Ankündigung der Gemeinde Escholzmatt-Marbach sollten Planungsunterlagen für die separate Ortsplanungsrevision zur Umsetzung der Rückzonungsstrategie schon im Sommer 2020 zur Vorprüfung eingereicht worden sein, sodass das neue Ortsplanungsverfahren bereits im Gang sein sollte und dessen Abschluss in absehbarer Zeit erwartet werden darf. Ausserdem kann sich der Beschwerdeführer als betroffener Grundeigentümer in diesem künftigen Verfahren schon früh und insgesamt mehrfach einbringen und seine Rechte auf allen Stufen wahren (§§ 61-64 PBG).

9.3. Soweit der Beschwerdeführer sein schutzwürdiges Interesse bzw. einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil darin begründet sieht, dass mit dem Aufschub der Genehmigung eine Verletzung der Gemeindeautonomie vorliege, ist ihm entgegen zu halten, dass die Gemeinde Escholzmatt-Marbach selber als Trägerin der Gemeindeautonomie (Art. 50 Abs. 1 BV i.V.m. § 68 Abs. 2 der Luzerner Kantonsverfassung [KV; SRL Nr. 1]) stillschweigend auf die Autonomiebeschwerde verzichtete. Insofern ist fraglich, ob der private Beschwerdeführer vorfrageweise eine Verletzung der Gemeindeautonomie geltend machen kann (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 1992). Im Übrigen wäre der Vorwurf unbegründet: In seiner Funktion als Genehmigungsinstanz verletzt der Regierungsrat weder Art. 50 BV noch § 68 Abs. 2 KV, wenn er seiner Überprüfungsbefugnis und Überprüfungsverpflichtung im Rahmen von § 20 Abs. 2 und 3 PBG nachkommt (LGVE 2013 IV Nr. 9 E. 4.1, auch zum Folgenden). Der Gesetzgeber hat dem Regierungsrat an sich weitgehende Kompetenzen eingeräumt. Demnach kann sich eine Gemeinde dann nicht mit Erfolg auf eine Verletzung der Gemeindeautonomie berufen, wenn der Regierungsrat die Befugnis zur Überprüfung der Recht- und Zweckmässigkeit einer Ortsplanungsrevision in sachgerechter Weise wahrnimmt und kommunales Recht auf die Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht bzw. übergeordneter Planung überprüft. Dabei hat der Regierungsrat jene Grenzen zu beachten, die ihm der Gesetzgeber vorgegeben hat. Nach § 20 Abs. 3 PBG darf der Regierungsrat auch im Rahmen einer blossen Zweckmässigkeitskontrolle Änderungen vornehmen, wenngleich diesbezüglich nur aus wichtigen Gründen. Er darf indes nicht erst einschreiten, wenn die Gemeinde ohne sachliche Gründe eine Lösung getroffen hat oder diese unhaltbar wäre. Er ist vielmehr gehalten, bereits dann korrigierend einzugreifen, wenn sich die Haltung des kommunalen Planungsträgers auf Grund der überkommunalen Rechtslage als un Zweckmässig erweist oder wenn diese – mit Blick auf Bundesrecht – den wegleitenden Zielen und Grundsätzen der Raumplanung weder entspricht noch in sachgerechter Weise Rechnung trägt. Versagt demnach die kantonale Genehmigungsbehörde mit vernünftiger, sachlicher Begründung einer Ortsplanungsrevision die Genehmigung, dringt eine Gemeinde mit der Rüge der Verletzung der Gemeindeautonomie nicht

durch (vgl. Urteil des Kantonsgerichts Luzern 7H 13 97 vom 11.8.2014, E. 8.2 [nicht publ. in LGVE 2014 IV Nr. 5]; auch Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern V 05 154 vom 8.5.2007 E. 1b/ee, mit Hinweis auf BGE 116 Ia 221 E. 2c).

Kann mithin der Regierungsrat ohne Verletzung der Gemeindeautonomie die Genehmigung einer Ortsplanungsrevision verweigern und selber Anordnungen treffen, kann umso weniger eine Verletzung der Gemeindeautonomie vorliegen bei einem einstweiligen Aufschub der Genehmigung, zumal – wie einlässlich ausgeführt wurde (E. 5.2, 6 und 8) – wichtige überkommunale Gründe für den Aufschub vorliegen und über die definitive Zonierung der als potentielle Rückzonungsflächen eingestufteten Grundstücke erst im Rahmen des neuen, von der Gemeinde Escholzmatt-Marbach durchzuführenden Ortsplanungsrevisionsverfahrens entschieden wird. Die Vorinstanz hat ihre in der Rechtsordnung verankerte Genehmigungskompetenz insofern nicht überschritten.

9.4. Schliesslich beruft sich der Beschwerdeführer auch auf die Grundsätze von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV) bzw. des Vertrauensschutzes (Art. 9 BV). Indem die Vorinstanz die Genehmigung des Zonenplans hinsichtlich der von ihr zur Rückzonung vorgesehenen Grundstücke verweigert habe, habe sie die in der Vorprüfung vom BUWD gegebene Zusicherung an die Beschwerdegegnerin, sie könne die Rückzonung von Grundstücken auch erst im Rahmen der nächsten Teilrevision vornehmen, widerrufen. Damit nehme sie der Gemeinde den Handlungsspielraum, den sie ihr zunächst eingeräumt habe, wieder weg und handle treuwidrig.

Der Grundsatz von Treu und Glauben statuiert ein Verbot widersprüchlichen Verhaltens und verleiht einer Person Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden (BGE 143 V 341 E. 5.2.1, mit Hinweisen; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 624 und 712 ff.). Der Vertrauensschutz bedarf, nebst hier nicht weiter relevanten anderen Voraussetzungen, zunächst einer individuellen Vertrauensgrundlage. Darunter ist das Verhalten eines staatlichen Organs zu verstehen, das bei den betroffenen Privaten bestimmte Erwartungen auslöst (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 627, mit Hinweisen).

Im vorliegenden Fall fehlt es beim Beschwerdeführer schon an dieser Vertrauensgrundlage. Wenn im Zusammenhang mit den Ausführungen im Vorprüfungsbericht überhaupt von einer verbindlichen individuellen Zusicherung auszugehen wäre, was hier offenbleiben kann, so erfolgte diese gegenüber der Gemeinde und nicht gegenüber dem Beschwerdeführer. Folglich kann der Beschwerdeführer daraus auch kein schutzwürdiges Interesse bzw. einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil ableiten. Im Übrigen bleibt die Beschwerdegegnerin (...) weiterhin berechtigt und verpflichtet, über die definitiven Rückzonungen in einem separaten Ortsplanungsverfahren zu befinden. Gerade diese, der Beschwerdegegnerin zugestandene Vorgehensweise ist denn auch der Beweggrund für den Aufschub der Genehmigung.

10. Zusammenfassend ergibt sich, dass unter den gegebenen Umständen weder eine besondere Betroffenheit bzw. ein aktuelles praktisches Rechtsschutzinteresse noch ein nicht wieder gutzumachender Nachteil vorliegt, womit die Verwaltungsgerichtsbeschwerde des Beschwerdeführers unzulässig und darauf nicht einzutreten ist. (...)

11. (...)

12. (...)